

Secció oberta

Els organismes reguladors de l'audiovisual als Estats Units, el Regne Unit, Alemanya i França. Anàlisi comparativa¹

per Marta Civil Serra²

1. Aquest article es basa en el treball de recerca de doctorat de l'autora: Marta CIVIL (2002), *Els organismes reguladors de l'audiovisual a Estats Units, Regne Unit, Alemanya i França: Aportacions al debat sobre la creació d'una autoritat audiovisual a l'Estat espanyol*, defensat al Departament de Periodisme i de Ciències de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) el 17 de setembre de 2002, sota la direcció de Bernat López, Universitat Rovira i Virgili (URV), i amb la tutoria de Maria Corominas i Piulats. La recerca s'ha realitzat en el marc d'un projecte de tesi doctoral sobre els organismes reguladors de l'audiovisual a l'Estat espanyol i els motius de l'absència d'una autoritat independent estatal.

2. L'autora vol agrair els comentaris i observacions de Maria Corominas i Piulats i Josep Àngel Guimerà i Orts durant tot el procés d'elaboració d'aquest text.

Introducció

Durant els darrers anys, particularment en la dècada dels noranta, un dels grans temes de les polítiques de comunicació a Europa ha estat la posada en funcionament, o la consolidació, del que s'ha convingut a anomenar *autoritats reguladores* o *organismes independents* encarregats de controlar el sector audiovisual.

L'organisme regulador de l'audiovisual neix com a eina per vetllar pels drets fonamentals dels ciutadans i evitar possibles pressions dels partits polítics i del govern, en el procés de concessió de llicències i en els mateixos continguts. El seu origen, almenys a Europa, es relaciona amb la desregulació dels antics sistemes radiotelevisius públics i la transició cap a un sistema semicompetitiu en què «conviuen» organismes públics i empreses privades. A mitjan 2003, gairebé tots els països de l'Europa occidental, i molts de l'antic bloc socialista, compten amb una institució d'aquest tipus en el seu ordenament jurídicopolític.³

L'objectiu principal d'aquest article ha estat estudiar els fonaments teòrics i històrics dels organismes reguladors de l'audiovisual, però no en abstracte, sinó que hem emmarcat la creació i l'existència d'autoritats reguladores de l'audiovisual a la Unió Europea, dins de la qual hi ha Espanya; hem analitzat comparativament els organismes reguladors als Estats Units, el Regne Unit, Alemanya i França, atenent aspectes com ara àmbit comunicatiu regulat, formes i mètodes d'intervenció o aspectes bàsics que es controlen.

La urgència de reflexionar sobre aquestes autoritats ve esperonada pel fet que la Unió Europea recomana que cada estat en creï una abans de plantejar-se la possibilitat de posar en funcionament un organisme paneuropeu (el qual no tindria eficàcia si, prèviament, cada estat no n'ha establert com a mínim un, que controli la regulació audiovisual en l'àmbit estatal) (Rodríguez García, 1998). I especialment tenint en compte que el 2004 serà, per a la Comissió Europea, un any de revisió de la Directiva de la Televisió sense Fronteres, promoguda el 1989 i revisada el 1997.

3. L'Estat espanyol, tot i que gaudeix de democràcia formal i ha viscut el procés de liberalització de la ràdio i de la televisió (a partir de 1983, amb la Llei dels tercers canals, i de 1990, amb la implantació de la televisió privada), actualment és un dels pocs països d'Europa que no disposa d'un organisme regulador de l'audiovisual d'àmbit estatal, tot i que existeixen cinc iniciatives autonòmiques: Catalunya (Consell de l'Audiovisual de Catalunya, CAC), Galícia (Consejo Asesor de Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia), Andalusia (Consejo Superior Andaluz del Audiovisual), Madrid (Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid) i Navarra (Consejo Audiovisual de Navarra), i altres projectes de creació d'organismes com al País Basc i al País Valencià (Civil, 2002: 51-56).

Dificultat en la delimitació conceptual

La primera dificultat en aproximar-nos a aquest objecte d'estudi la trobem en la mateixa delimitació conceptual dels elements, perquè no existeix una terminologia única i uniforme, ni a nivell internacional ni tan sols dins la Unió Europea (Rodríguez García 1998; Tornos, 1999; Palzer, 2002). Aquesta diversitat conceptual es deriva de l'existència de múltiples tradicions jurídiques, però també per la confusió que genera l'ús poc rigorós dels termes, sovint per fer entendre que un organisme té més independència i poders dels que en realitat li han estat atorgats.

Però abans d'iniciar l'estudi de les autoritats reguladores considerem imprescindible intentar definir què entenem per *regulació* i pel concepte de *audiovisual*.

La regulació és una tècnica d'intervenció singular, ja que «des d'un punt de vista substantiu no és la pròpia del Govern ni de l'Administració, ni tampoc del poder judicial» (Tornos, 2002: 222). Ha de ser una funció dels poders públics, si bé aquests han d'actuar com a àrbitres neutrals que fixen les regles del joc i les fan complir, però no intenten influir sobre el resultat final dels processos.

Segons el diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans, s'entén per *audiovisual* el «conjunt de mitjans tècnics d'enregistrament i de difusió d'imatges i de sons utilitzats amb la intenció de realitzar i explotar programes que facilitin la formació i la informació». Però aquesta definició de diccionari, a més de discutible (reduïx l'audiovisual als mitjans tècnics), resulta massa àmplia i indeterminada per als nostres objectius (Civil, 2002: 17-29).

Una manera de delimitar el concepte és diferenciar-lo d'altres de similars. Així, Joan Majó diferencia, en el camp de la informació, tres grans sectors: les telecomunicacions, l'audiovisual i la premsa, els quals se subdivideixen en tres components: infraestructures, serveis i continguts (Majó, 1997, citat a Tornos, 1999: 23). No obstant això, Tornos adverteix que aquesta distinció no és inapel·lable, ja que dins d'un concepte ampli de *audiovisual* es poden incloure les telecomunicacions i els nous serveis de comunicació electrònica (Tornos, 1999).

A més, l'evolució tecnològica dels darrers anys està comportant el sorgiment de noves modalitats de comunicació mediada, com ara Internet i les noves formes de televisió que no s'ajusten al concepte clàssic de *difusió* o *broadcasting* (d'un emissor a múltiples receptors alhora), sinó més aviat al de les *telecomunicacions* (d'un emissor a un receptor individualitzadament): el vídeo a la carta, el vídeo sota demanda... Aquestes modalitats plantegen molts dubtes en relació amb la seva regulació, a causa de la seva naturalesa híbrida.

Per la seva banda, Tornos proposa circumscriure el terme *audiovisual* al tipus de comunicació que s'ofereix amb caràcter general a través de la veu i la imatge i que es pot rebre individualment a les pròpies llars (1999: 24): la ràdio, la televisió i Internet. El cine no es rep a les llars i el vídeo no s'ofereix amb caràcter general.⁴

1. Estudi comparatiu de quatre casos concrets: els Estats Units, el Regne Unit, Alemanya i França

Per a l'anàlisi de casos hem elegit quatre experiències concretes, considerades les més antigues i completes en l'àmbit de la regulació audiovisual, tot i que cada una presenta una realitat diversa: els Estats Units, el Regne Unit, Alemanya i França, seguint l'ordre cronològic de la seva aparició. D'altra banda, aquesta selecció de casos es fa des d'un context concret, des de Catalunya emmarcada dins de l'Estat espanyol, i, per tant, ha intentat identificar diversos models possibles.

1.1. Aproximació descriptiva dels quatre casos estudiats

Un breu repàs a les autoritats reguladores revela que no són precisament una innovació recent, ni europea, sinó un invent anglosaxó, concretament nord-americà.

El primer cas estudiat, els Estats Units d'Amèrica, l'hem elegit perquè fou el primer país que creà i implantà una estructura reguladora de l'audiovisual, l'any 1934.⁵ És un Estat caracteritzat pel predomini absolut de les emissores de ràdio i televisió comercials, exerceix la regulació en matèria audiovisual amb una única agència governamental independent, d'àmbit estatal, la Federal Communications Commission (FCC), amb una certa independència respecte als poders legislatiu i executiu, i importants competències normatives, administratives, de control i de sanció en l'àmbit de les telecomunicacions i la radiodifusió. El Govern i les cambres s'encarreguen de la votació i la ratificació de les lleis, però sempre a partir de propostes elaborades per la pròpia FCC. Formada per cinc membres nomenats pel president i confirmats pel Senat, la FCC obliga

4. Pel que fa a Internet, Tornos no l'inclou a la seva obra de 1999 en la definició d'audiovisual, perquè considerava que encara no tenia un caràcter prou general. En canvi, en un text posterior (2002) sí que l'hi considera.

5. Es pot considerar que els antecedents de la FCC van ser la Interstate Commerce Commission, creada el 1887, per vetllar per la lliure circulació comercial entre els diversos estats membres de la federació nord-americana (Caretti, 1995) i la Radio Commission, fundada el 1927, i que a partir de 1934 ja va quedar absorbida per la mateixa FCC (Moragas, Prado i López, 2000).

tot el seu equip a un règim molt estricte d'incompatibilitats laborals durant el període de cinc anys del mandat.

El Regne Unit és pioner en la implantació de la regulació a Europa. És l'estat que presenta un panorama més complex pel que fa a autoritats reguladores de l'audiovisual: n'hi ha fins a cinc de diferents. A més, en l'àmbit legislatiu es pot dir que és l'estat europeu que té una normativa més completa per al sector, en un marc caracteritzat per la coexistència de dos sistemes paral·lels de control: la regulació de la radiodifusió pública (a través de la British Broadcasting Corporation i la Welsh Fourth Channel Authority)⁶ i la regulació de la radiodifusió privada (Radio Authority,⁷ per a les emissions de ràdios privades, i Independent Television Commission [ITC],⁸ per regular les televisions privades, independents i comercials). Hi ha un cinquè organisme, la Broadcasting Standards Commission (BSC),⁹ complementària, que preserva el dret a la intimitat i evita continguts de violència i conductes sexuals o obscenes, respectivament, tant a les emissores públiques com a les privades.

El cas alemany s'ha inclòs per la certa semblança i afinitat que es pot establir entre l'estructura politicoadministrativa dels *Länder* (estats federats) i l'organització d'Espanya com a Estat de les autonomies, i les repercussions d'aquests models en la distribució de competències entre «regions» i/o Estat central en l'àmbit audiovisual. És un sistema de regulació fortament descentralitzat i molt representatiu de la societat civil: amb onze institucions de la corporació del primer canal públic, l'ARD; el segon canal públic (ZDF), i quinze institucions dels *Landesmedienanstalten* (reguladors de la radiotelevisió privada) per a la regulació privada.¹⁰

És potser el més plural i democràtic dels que s'analitzen en aquest article, tant pel mètode de selecció dels seus membres com per la seva àmplia representativitat social. És un intent de crear institucions de control el més democràtiques possibles. D'altra banda, aquest caràcter plural del sistema comporta un important inconvenient: la seva extremada complexitat, ja que entre organismes de control de la radiotelevisió pública i privada, hi ha més de vint-i-cinc institucions reguladores.

6. Creades els anys 1927 i 1980, respectivament. La primera experiència televisiva es produeix el 1936 amb la BBC, però amb l'inici de la Segona Guerra Mundial ha d'interrompre les seves emissions, fins a set anys més tard, quan es reprenen, l'any 1946. Actualment la BBC està formada per cinc emissores de ràdio d'abast estatal, quatre de regionals (Radio Scotland, Radio Wales, Radio Cymru —que emet en gal·lès— i Radio Ulster), trenta-vuit emissores locals i dues cadenes de televisió (BBC 1 i BBC 2).

7. Fundada el 1991.

8. Creada el 1954, per regular el sector privat de la radiodifusió al Regne Unit.

9. La BSC neix com a tal l'any 1996, a partir de la fusió entre la Broadcasting Complaints Commission i la Broadcasting Standards Council. La primera es va crear el 1981 i la segona el 1988.

10. Les corporacions radiotelevisives dels *Länder* (ARD) es creen a partir de 1946; el segon canal públic alemany, ZDF, es funda el 1961, i les institucions dels *Landesmedienanstalten*, a partir de 1986.

El cas de França, amb el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) com a única autoritat reguladora de l'audiovisual,¹¹ es caracteritza perquè és el model centralista amb més competències de control i sanció de tots els estudiats. Ha servit, sobretot des de principi dels anys noranta, de model per a la creació i implantació de la regulació audiovisual a diversos estats de l'Europa central i oriental, amb forta influència francesa, i també a les antigues colònies franceses al continent africà.

Els quatre casos analitzats no exhaureixen totes les possibilitats —per exemple, en queda fora el cas italià que, almenys sobre el paper, ha iniciat una experiència nova, perquè ha vinculat en una mateixa autoritat audiovisual i telecomunicacions—, però sí que constitueixen els models principals.

1.2. Anàlisi comparativa dels quatre casos estudiats

Per fer la comparació ens hem basat en una pauta pròpia elaborada a partir de la proposta de Tornos (2002) d'anàlisi de les autoritats i de les aportacions de Moragas, Prado i López (2000). Aquesta pauta, resumida a la taula 1, es basa en els sis punts o elements següents: orígens i evolució, àmbits comunicatius regulats, aspectes bàsics que es controlen, instrument jurídic de creació i emanació de la seva autoritat (parlamentària o governamental), composició i estatut dels membres, i formes i mètodes d'intervenció.

1.2.1. ORÍGENS I EVOLUCIÓ HISTÒRICA

En tots els casos estudiats, excepte a França, s'observa que els organismes reguladors apareixen simultàniament, o poc després del sorgiment de la matèria objecte de regulació, és a dir, les ràdios i televisions públiques o privades.

Tan sols en el cas de la Broadcasting Complaints Commission (BCC) i del Broadcasting Standards Council (BSC), en el Regne Unit, posteriorment fusionats en la Broadcasting Standards Commission (BSC), es pot parlar clarament d'organismes que es creen quan el sector radiotelevisiu està consolidat. Però aquestes entitats fan una funció complementària, podríem dir que perifèrica, a la tasca central de regulació i control que desenvolupen el Consell Rector de la BBC, la ITC, la Radio Authority i la Welsh Fourth Channel Authority.

11. Es crea el 1989, en substitució de la Comissió Nacional de la Comunicació i les Llibertats (CNCL), creada el 1986, per substituir l'Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA), el 1982.

Taula 1. Anàlisi comparativa de les autoritats reguladores als Estats Units, el Regne Unit, Alemanya i França

| Autoritats | Lleis de creació | Contingut i aspectes bàsics que es controlen | Competències sobre sectors comunicatius | Sector públic/privat | Àmbit estatal/regional | Característiques dels membres |
|---|---|--|--|----------------------|------------------------|--|
| Estats Units | | | | | | |
| Federal Communications Commission (FCC) | Communications Act de 1934 (revisada posteriorment). | Crea la FCC com una public agency independent amb competències en l'àmbit de les telecomunicacions i la ràdio. Posteriors lleis hi afegiran la televisió hertziana, el cable i el satèl·lit. | Telecomunicacions, ràdio i televisió | Públic i privat | Estatal | Cinc experts independents. |
| Regne Unit | | | | | | |
| British Broadcasting Corporation (BBC) | Royal Charter i License and Agreement (renovades periòdicament). | Institueix la BBC com una corporació pública amb personalitat jurídica pròpia responsable del control de la ràdio i la televisió públiques al Regne Unit. | Ràdio i televisió (BBC) | Públic | Estatal | El Consell Rector el formen dotze experts independents. |
| Independent Television Commission (ITC) | Broadcasting Act de 1954 (revisada posteriorment). | Crea la Independent Television Authority, antecessora de la ITC, com a corporació pública independent, encarregada de la regulació del sector de la televisió comercial hertziana. Posteriors desenvolupaments legals hi afegiran el cable i el satèl·lit. | Televisió (ITV, cable, satèl·lit) | Privat | Estatal | De deu a dotze experts independents. |
| Broadcasting Standards Commission (BSC) | Broadcasting Act de 1980 i de 1996. | Fusiona la BCC i el BSC en un únic organisme públic independent encarregat d'atendre les queixes dels usuaris en relació amb la moralitat dels continguts, la vulneració del principi d'equitat (fairness) i la violació del dret a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge en les ràdios i televisió públiques i privades. | Ràdio i televisió | Públic i privat | Estatal | Tretze experts independents. |
| Welsh Fourth Channel Authority | Broadcasting Act de 1980 (revisada posteriorment). | Crea aquest organisme, que s'encarrega de garantir que l'emissora regional S4C compleix les seves obligacions en matèria de programació. | Televisió (S4C), producció audiovisual | Public | Regional (Gal·les) | De cinc a nou experts independents. |
| Radio Authority | Broadcasting Act de 1990. | Crea la Radio Authority i sequestra les competències sobre radiodifusió privada de l'antiga Independent Broadcasting Authority. | Ràdio | Privat | Estatal | De sis a deu experts independents. |
| Alemanya | | | | | | |
| ARD, que coordina les onze corporacions radioelèctriques regionals dels Länder. | Lleis dels parlaments de cada Land o conjunt de Länder. Tractat d'estat sobre la Radiodifusió a l'Alemanya Unificada de 1992. | Les lleis constitueixen les corporacions com a organismes de dret públic creats per gestionar la ràdio i la televisió públiques d'àmbit regional. Estan controlats per consells de radiotelevisió representatius de la societat civil de cada Land o conjunt de Länder. | Ràdio i televisió | Public | Regional (Länder) | Cada Rundfunkrat (consell de radiodifusió) està format per representants dels grups socials i polítics més significatius. |
| ZDF | Tractat d'estat de la ZDF de 1961, modificat pel Tractat d'Estat sobre la Radiodifusió a l'Alemanya Unificada de 1992. | El tractat interfederatiu constitueix la ZDF com a organisme públic de gestió de la televisió pública d'àmbit estatal. Està regit per un consell de radiotelevisió representatiu dels Länder, del Govern federal i de la societat civil alemanya. | Televisió | Public | Estatal | El Rundfunkrat està format per membres dels Länder, el Govern federal i representants dels grups socials i polítics més destacats. |
| Landesmediensärtsen (amb un total de quinze institucions) | Landesmediengesetze (lleis sobre els mitjans privats dels Länder). | Les lleis regionals creen aquests organismes com a entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, encarregats del control de la ràdio i la televisió privada a nivell de cada estat federat. N'hi ha quinze en total, els quals col·laboren a nivell federal mitjançant l'ALM. | Ràdio i televisió | Privat | Regional (Länder) | Representants dels grups socials i polítics significatius dels Länder. |
| França | | | | | | |
| Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) | Llei de 17 de gener de 1989 (antecedent: Llei de llibertat de comunicació audiovisual de 1982). | Crea el CSA com a autoritat reguladora independent encarregada de la regulació de la ràdio i la televisió públiques i privades. | Ràdio i televisió, producció audiovisual | Públic i privat | Estatal | Nou persones de reconegut prestigi en l'àmbit educatiu, la cultura i mitjans de comunicació. |

Font: Elaboració pròpia.

Els quatre estats analitzats són democràcies liberals consolidades, algunes de les quals són les més antigues del món (els Estats Units i el Regne Unit), fet que es reflecteix en la cultura política dels seus ciutadans, dels seus polítics i de les seves institucions. La primera creació d'autoritats reguladores de l'audiovisual, particularment als Estats Units i al Regne Unit, s'ha de considerar un clar inici d'aquesta cultura democràtica avançada. Alemanya i França han seguit l'estela anglosaxona: en el cas alemany, per imposició de les mateixes potències anglosaxones guanyadores de la guerra, encara que aquesta imposició sembla que ha encaixat perfectament amb el nou esperit liberal de l'Alemanya postbèlica. A França, força més tard, el 1982, però molt més precoç en comparació amb altres països comunitaris.¹² A més, ho han fet a consciència, i han creat una autoritat de les més potents i independents del món.

1.2.2. ÀMBITS COMUNICATIUS REGULATS

En l'anàlisi comparativa dels àmbits comunicatius regulats o competències sobre sectors comunicatius s'observa que no hi ha cap autoritat que tuteli tot el macrosector comunicatiu (premsa, ràdio, televisió, producció audiovisual, telecomunicacions, Internet...). La més completa és la FCC, que tutela la ràdio, la televisió i les telecomunicacions, però en canvi, no té competències sobre la producció audiovisual ni sobre Internet. La majoria d'autoritats intervenen en matèria de ràdio i televisió; algunes, com la Welsh Fourth Channel Authority i el CSA, també en producció audiovisual (foment i protecció de la producció autòctona o en llengua autòctona). Paral·lelament, hi ha algunes autoritats «monomèdia»: la Radio Commission (radiodifusió), la ITV i la ZDF (televisió).

En analitzar el sector controlat (públic/privat), observem que hi ha força autoritats especialitzades en un sector o en un altre, mentre que la FCC i el CSA, els dos models més complets i desenvolupats, paradoxalment el pioner i el més recent, regulen ambdós sectors,¹³ a més a més de la BSC britànica.

La columna «àmbit estatal/regional» de la taula 1 aporta una dada previsible: la majoria de les autoritats són d'àmbit estatal. Tan sols són regionals la Welsh Fourth Channel Authority (que té encomanada la missió de vetllar pel canal regional S4C i per la producció de programes en llengua gal·lesa) i les corporacions dels *Länder* i els *Landesmedienanstalten* (a conseqüència de la forta descentralització politicoadministrativa imposada pels aliats després de la Segona Guerra Mundial).

12. Per aprofundir sobre els organismes reguladors de l'audiovisual a Europa pot consultar-se el web de l'European Platform of Regulatory Authorities (EPRA). <<http://www.epra.org>>

13. Cal tenir en compte que als Estats Units, no es pot parlar de sector públic en el mateix sentit que a Europa.

1.2.3. ASPECTES BÀSICS QUE ES CONTROLLEN

De totes les autoritats analitzades, només el cas francès, amb el CSA, té els tres grans grups de competències: regulació del mercat, control dels continguts i nomenament dels alts càrrecs d'altres organismes o institucions relacionades amb el sector audiovisual, en aquest últim cas el de part del consell d'administració i del president de les empreses públiques de ràdio (Radio France) i televisió (France Télévisions). També tenen poder de nomenament d'alts càrrecs els organismes en règim d'autoregulació, és a dir, els que controlen en exclusiva corporacions radiotelevisives públiques: el Consell Rector de la BBC, la Welsh Fourth Channel Authority, els *Rundfunkräten* (consells de radiodifusió) de les corporacions radiotelevisives dels *Länder* alemanys i de la ZDF. En tots aquests casos els òrgans esmentats nomenen la totalitat o una part del consell d'administració de la respectiva corporació audiovisual, així com el director general.

D'altra banda, s'observa que només les autoritats externes (és a dir, les que no pertanyen a l'organigrama d'una corporació audiovisual), com la FCC, la ITV, la Radio Authority, els *Landesmedienanstalten* i el CSA, tenen competències de regulació del mercat de serveis audiovisuals (l'excepció seria la BSC). En canvi, totes tenen poders de control sobre els continguts.

1.2.4. INSTRUMENT JURÍDIC DE CREACIÓ I EMANACIÓ DE LA SEVA AUTORITAT (PARLAMENTÀRIA O GOVERNAMENTAL)

En tots els casos estudiats les autoritats han estat creades per llei de les respectives cambres legislatives. No hi ha, per tant, organismes creats per decret governamental, és a dir, per iniciativa del poder executiu sense comptar amb el parlament.¹⁴ D'altra banda, pel que fa al grau d'unificació o de dispersió de la legislació en matèria audiovisual, s'observen dues grans tendències en els quatre països estudiats:

a) Una única llei per a tot el sector de regulació audiovisual. Els estats que tenen una única llei que estableix el marc legal tant per al sector públic com per al privat són els Estats Units (amb la Communications Act de 1934 i les seves revisions posteriors), el Regne Unit (amb la Broadcasting Act de 1996, una llei «mastodòntica» que regula tot el sector radiotelevisiu britànic) i França (amb la Llei de 17 de gener de 1989 i les

14. Cal recordar que aquest ha estat el cas de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (CMT) espanyola, creada pel real decret llei 6/96 de 7 de juny, de liberalització de les telecomunicacions. Es tracta, en aquest cas, d'un òrgan administratiu vinculat en el moment de crear-se al Ministeri de Foment (i actualment adscrit al Ministeri d'Economia), que s'ocupa de qüestions tècniques i administratives relacionades amb les telecomunicacions, però sense competències en matèria de continguts audiovisuals.

seves revisions posteriors, que regulen tot el sector radiotelevisiu francès, tant en l'àmbit públic com en el privat).

b) Diverses normes de regulació del sector audiovisual. És el cas d'Alemanya, que té un marc legal diferent per al sector públic (lleis dels parlaments regionals relatives a les corporacions radiotelevisives; Tractat d'Estat sobre la Radiodifusió a l'Alemanya Unificada de 1992, amb les posteriors modificacions) i per al sector privat (*Landesmediengesetze* o lleis dels parlaments regionals reguladores del sector radiotelevisiu privat).

1.2.5. COMPOSICIÓ I ESTATUT DELS MEMBRES

Es detecten semblances i diferències entre les autoritats estudiades pel que fa al procés de nomenament dels seus membres, als seus requisits i a les seves incompatibilitats: les cambres legislatives en nomenen tots els membres, o bé el president, el qual tria el seu equip; els membres també poden ser nomenats per organitzacions de la societat civil; es regulen, a més, requisits previs d'idoneïtat, règim de permanència: incompatibilitats, confidencialitat, durada del mandat, invulnerabilitat (impossibilitat de destitució en condicions normals).

En la majoria dels casos estudiats, la garantia d'independència de l'organisme prové en primera instància del sistema de nomenament dels seus membres, dels seus requisits d'elegibilitat (no pertinença a cap partit polític, prestigi professional o intel·lectual, coneixements profunds de la matèria...) i del seu règim de permanència, és a dir, de la seva inamovibilitat del càrrec durant el seu mandat. Tanmateix, observem que el Regne Unit és l'únic cas on el nomenament dels membres de totes les autoritats independents depèn en exclusiva del poder executiu.

Als Estats Units, qui nomena els membres de la FCC és el president, però ha de comptar amb el vistiplau del Senat; per tant, hi ha un control parlamentari de la seva decisió. A França, el poder de nomenament està repartit entre el legislatiu i l'executiu, amb predomini del primer, mentre que a Alemanya el poder executiu té molt poca presència en el nomenament dels membres de les diferents autoritats, ja que només intervé en el cas de la ZDF (Govern federal i Govern dels *Länder*). En aquest país, la responsabilitat sobre el nomenament recau bàsicament en els grups socials i polítics representatius de la societat civil, amb una certa participació dels parlaments regionals.

1.2.6. FORMES I MÈTODES DE LA INTERVENCIÓ

Hem analitzat les formes concretes d'intervenció, o els poders, de les autoritats estudiades: autoregulació (l'autoritat no té poders sobre ter-

cers, ja que forma part de l'organigrama d'una corporació pública de ràdio i televisió),¹⁵ poder normatiu (promulgació de reglaments o normatives d'obligat compliment per a tercers); poder administratiu (aplicació o execució de normes preexistents), poder sancionador (es derivaria dels dos anteriors), poder consultiu i orientador, poder d'arbitratge. El poder normatiu admet diversos graus o nivells, igual com el sancionador.

En relació amb el tipus de poders sancionadors que tenen les diverses autoritats estudiades es comprova que n'hi ha que no en tenen, en concret, les de tipus autoregulator, ja que poden fer complir les seves directrius mitjançant el seu poder de nomenament i de destitució dels càrrecs directius de les respectives corporacions. En cas de sancions, aquestes poden ser de diferents tipus: lleus (recomanacions, amonestacions, «minuts negres», emissió de rectificacions) i greus (multes i totes les que impliquen suspensió, escurçament o retirada de la llicència).

3. Conclusions

L'experiència dels països analitzats demostra que no hi ha democràcies madures i consolidades que no hagin resolt la qüestió de la regulació del sector audiovisual apartant-la de l'influx directe del poder executiu i dels partits polítics. A continuació detallem les propostes que, al nostre entendre, es deriven de l'anàlisi de les experiències estudiades.

3.1. *Seguint la tradició politicoadministrativa de l'Estat*

Podem observar que cada un dels estats analitzats ha definit les polítiques de comunicació i els organismes reguladors de l'audiovisual seguint la pròpia tradició politicoadministrativa. D'aquesta manera, trobem el cas dels Estats Units i França, amb un organisme que centralitza totes les competències de l'audiovisual, tant del sector públic com privat, mentre que al Regne Unit la principal característica és la multiplicitat d'organismes per a cada una de les àrees (sector públic, sector privat de la radio, sector privat de la televisió, País de Gal·les, control del pluralisme i dels aspectes ètics i morals). Alemanya, en canvi, com que és un estat federal on les regions o *Länder* tenen competències plenes en el sector audiovisual, són aquests darrers els que han creat els organismes reguladors, tant de la radiotelevisió pública com de la privada.

15. Per a una ampliació de la definició d'*autoregulació*, vegeu CIVIL, 2002, p. 20-23. Tanmateix, l'autora vol destacar la definició que aporta Carmen Palzer (2002), investigadora de l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel, al concepte de *autoregulació* com «un marc regulatori sota el qual hi ha organismes que elaboren les seves pròpies normes per tal d'assolir certs objectius, i es responsabilitzen plenament de controlar-ne el compliment [...]. Un element clau de l'autoregulació és que la participació dels que estan subjectes a la regulació és voluntària».

3.2. *Un marc jurídic uniforme per a les telecomunicacions i l'audiovisual*

Es podria dir que una de les assignatures pendents de la regulació audiovisual als països estudiats és la ubicació d'Internet i d'altres modalitats de comunicació interactiva en línia. Cap de les autoritats estudiades té clarament concedides competències del control sobre els continguts d'Internet. La tan al·legada dificultat de controlar-los no hauria d'impeidir que s'estudiés, es definís i s'apliqués algun tipus de regulació, preferiblement a càrrec de les autoritats ja constituïdes (Civil, 2002: 115).

3.3. *Creació parlamentària*

En tots els casos analitzats els organismes s'han creat per llei dels respectius parlaments. Aquest hauria de ser també el cas de futurs organismes a estats que encara no en tinguin,¹⁶ ja que la creació mitjançant decret governamental desdiu completament de la filosofia d'independència que ha de regir qualsevol institució d'aquesta mena.

3.4. *Nomenament, estructura i composició*

La qüestió de l'estructura i la composició pot ser la clau de l'èxit o del fracàs de l'organisme. En funció del seu grau d'independència respecte a l'aparell de l'Estat i els partits polítics podrà tenir més o menys credibilitat i autoritat.

— Col·legi de consellers. Podria estar constituït per entre cinc (seguint el model de la FCC) i nou membres (model aplicat per la CSA). El nombre hauria de ser imparell, per crear desempat en cas de votació per majoria simple.

— Nomenament parlamentari. Els membres els haurien de triar les cambres legislatives, Congrés i Senat, o bé el Congrés en solitari.

— Representativitat. Es poden establir molts criteris de representativitat dels membres, a partir d'un requisit previ imprescindible: la no adscripció a cap partit polític. Considerem oportú destacar la possibilitat de tenir en compte representants de les regions i també la possibilitat d'establir algun sistema de quotes de representació de la societat civil, com en el cas alemany, amb membres del món acadèmic, dels consumidors i usuaris, dels empresaris del sector audiovisual i publicitaris, de les confessions religioses, de les minories.

16. Com podria ser en el cas espanyol que, tal com hem explicat, encara no disposa d'un organisme regulador de l'audiovisual d'àmbit estatal.

— Qüestió de gènere. Un aspecte que no ha estat tractat fins ara és el de gènere dels membres de l'organisme. Les normatives dels estats que hem analitzat no aborden aquesta qüestió, però creiem que per a la defensa de la igualtat d'oportunitats entre l'home i la dona, es podria incorporar una clàusula a la llei que especifiqui que no pugui haver-hi més de dos terços dels membres d'un mateix sexe.

— Incompatibilitats. És molt important que els membres de l'organisme tinguin dedicació exclusiva al càrrec, amb un règim d'incompatibilitats rígid, que quedi compensat amb una remuneració adequada.

— Període del mandat. Considerem necessari que el període del mandat dels consellers o membres de l'autoritat reguladora no coincideixi amb el d'una legislatura. Aquest podria tenir una durada de cinc o sis anys, i el relleu dels membres no s'hauria de produir en bloc, sinó de manera esglaonada.

— Inamovilitat i no possibilitat de reelecció. Sembla imprescindible, per garantir la independència de l'autoritat, que els membres no puguin ser destituïts en condicions normals (excepte si trenquen el règim d'incompatibilitats). També seria oportú que no fossin reelegibles, per evitar la *professionalització* del càrrec.

3.5. Competències bàsiques i àmbit territorial d'actuació

Les competències bàsiques generals dels organismes reguladors que s'han detectat, a partir dels casos estudiats, es poden desglossar en:

a) Consultives: assessorar el Govern (estatal, autonòmic i local) sobre qüestions relatives al sector audiovisual; elaborar informes específics, en solitari o en col·laboració amb centres d'investigació especialitzats en comunicació.

b) Administratives i arbitrals: atorgar les llicències i freqüències d'exploració dels serveis audiovisuals i de telecomunicacions; garantir el compliment de la normativa sobre continguts de la programació; garantir el compliment de la normativa sobre emissió de publicitat; vetllar pel correcte funcionament del mercat de l'audiovisual i de les telecomunicacions, i evitar abusos de posició dominant i pràctiques anticoncurençials; vetllar per la protecció dels drets fonamentals dels usuaris dels mitjans audiovisuals: pluralisme, llibertat d'expressió, dret de rectificació, honor, intimitat, pròpia imatge..., i actuar d'àrbitre en cas de conflicte entre operadors en fase prejudicial.

c) Sancionadores: suspensió temporal, escurçament del període de gaudi o retirada definitiva de les concessions o les llicències; imposició

de rectificacions públiques o altres mètodes de visibilitat de les sancions; imposició de multes.

Finalment, l'àmbit territorial d'actuació dels organismes reguladors pot ser estatal, amb competències relatives als mitjans de difusió d'àmbit estatal, públics i privats, sigui quin sigui el seu mitjà de transmissió (ones hertzianes, cable, satèl·lit, digital), en coexistència amb organismes reguladors d'àmbit regional, però no trobem cap cas en el qual la regulació audiovisual estatal quedi regulada exclusivament per un organisme o organismes d'àmbit regional.

Bibliografia

CARETTI, Paolo (1995). «Le autorità indipendenti nel settore dell'informazione radiotelevisiva: alcuni modelli a confronto». *Problemi dell'Informazione* [Bologna: Il Mulino], any xx, núm. 3 (setembre), p. 293-307.

CIVIL, Marta (2002). *Els organismes reguladors de l'audiovisual a Estats Units, Regne Unit, Alemanya i França: Aportacions al debat sobre la creació d'una autoritat audiovisual a l'Estat espanyol*. Bellaterra: Departament de Periodisme i de Ciències de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona. [Treball de recerca de doctorat defensat el 17 de setembre de 2003]

MAJÓ, Joan (1997). *Cables, chips y poder*. Barcelona: Planeta.

MORAGAS, Miquel de; PRADO, Emili; LÓPEZ, Bernat (2000). «Les autoritats reguladores del sector audiovisual a Europa: un mosaic en curs d'homogeneïtzació». A: MORAGAS, Miquel de; PRADO, Emili (2000). *La televisió pública a l'era digital*. Barcelona: Pòrtic: Institut de la Comunicació (InCom) de la Universitat Autònoma de Barcelona, p. 103-136.

PALZER, Carmen (2002). «Co-Regulation of the Media in Europe: European Provisions for the Establishment of Co-regulation frameworks». *IRIS plus*. Suplement d'IRIS, *Observations juridiques de l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel (OEA)*. Estrasburg: OEA, núm. 6. <http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus6_2002.pdf> [Consulta: agost 2002]

RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio (1998). *El control de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson.

TORNOS, Joaquín (1999). *Las autoridades de regulación del audiovisual*. Madrid: Marcial Pons: Consell de l'Audiovisual de Catalunya. [Pròleg de Lluís de Carreras]

— [coord.] (2002). *Democracia y medios de comunicación*. València: Tirant lo Blanch.